



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.129.2016.BŁ

Warszawa, 24 czerwca 2016 r.

Rada Miejska w Mszczonowie
Plac Piłsudskiego 1
96 - 320 Mszczonów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/163/16 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 1 czerwca 2016 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Osuchów”, w odniesieniu do ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej uchwały, w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 3U/MN, 1R, 3ZP, 1ZC, 1WW i 1UK;
- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej”;
- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 38 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej”;
- § 38 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 38 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 38 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania „(...) wydzielanych (...)”;
- § 39 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej”;
- § 39 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 39 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 39 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania „(...) wydzielanych (...)”;
- § 40 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 40 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 40 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania „(...) wydzielanych (...)”;
- § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej”;
- § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 43 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej”;
- § 43 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 43 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 44 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej”;

- § 44 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 44 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 45 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej*”;
- § 45 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 45 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 56 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)” dla terenu 2ZC;
- § 65 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej*”;
- § 65 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 65 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...) *budowlanej* (...)”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Mszczonowie na sesji w dniu 1 czerwca 2016 r., podjęła uchwałę Nr XXIII/163/16 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Osuchów”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym **linie zabudowy**, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy;*”. Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „*rozporządzeniem w sprawie planu*”: „*ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności **określenie linii zabudowy**, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu;*”. Ponadto z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia wynika również, iż „*Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) **linie zabudowy** oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu*”. Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że ustalenia m.in. w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

Tymczasem przedmiotowy plan miejscowy, nie spełnia powyższego wymogu, z uwagi na **brak określenia linii zabudowy lub ustalenia jej w sposób niejednoznaczny, dla terenów oznaczonych symbolami: 3U/MN, 1R, 3ZP, 1ZC i 1WW.**

Stanowisko, w zakresie obligatoryjności określenia linii zabudowy, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż „*Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, **lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych**, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż „*(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem **ład przestrzenny**. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przetrzącać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43*

ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że „Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że „Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Z powołanych unormowań

wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały.”.

Stanowisko w zakresie obligatoryjności określenia linii zabudowy znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”.

Powyższe oznacza, że brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących „wyбіórczego”, czy też alternatywnego stosowania ustaleń dotyczących linii zabudowy.

Wojewoda Mazowiecki wskazuje, że zgodnie z ustaleniami § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały, przez nieprzekraczalne linie zabudowy należy rozumieć: „(...) wyznaczoną na rysunku planu lub ustaloną niniejszą uchwałą linię określającą najmniejszą dopuszczalną odległość ściany nowo sytuowanego budynku od linii rozgraniczającej drogi, od innych obiektów lub granic działki. Poza nieprzekraczalne linie zabudowy mogą wystawać elementy budynków wymienione w przepisach ogólnych;”. Z cytowanych powyżej ustaleń wynika zatem, że celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa. Obszar ten nie musi być wyznaczony liniami zabudowy wokół całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi, jako obiegającymi teren przeznaczony pod zabudowę, lecz musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, sposób określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków, co wynika wprost z przytoczonej powyżej definicji.

Z określonego przeznaczenia terenu dla jednostek terenowych oznaczonych symbolami: **3U/MN**, **1R**, **3ZP**, **1ZC** i **1WW**, wprost wynika możliwość realizacji nowej zabudowy (*vide* § 40 ust. 1 pkt 1, § 45 ust. 1 pkt 2, § 54 ust. 1 pkt 2 i 3, § 56 ust. 1 i § 66 pkt 1 uchwały). Tymczasem ani w części graficznej (*vide* załącznik numer 1 do uchwały), ani w części tekstowej uchwały (*vide* § 56 ust. 2 i § 66 ust. 2 uchwały), dla terenów: **1ZC** i **1WW**, nie wyznaczono jakichkolwiek linii zabudowy, które miałyby określać granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa. Ponadto w przypadku terenu oznaczonego symbolem:

- **1R**, nie uwzględniono ustaleń zawartych w części tekstowej uchwały, tj. w § 45 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret piąte, w brzmieniu: „2) Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu a) linie zabudowy nieprzekraczalne, (...) – 50,0m od 1WS, (...) i zgodnie z rysunkiem planu;” oraz § 18 pkt 4 lit. b uchwały, w brzmieniu: „Ustala się zakaz budowy budynków od linii rzeki i innych naturalnych zbiorników wodnych w odległości: a) 20,0m dla terenów istniejącej zwartej zabudowy; b) 50,0m dla pozostałych terenów.”;
- **3U/MN**, nie uwzględniono ustaleń zawartych w części tekstowej uchwały, tj. § 40 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret drugie uchwały, w brzmieniu: „2) Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu a) linie zabudowy nieprzekraczalne, (...) – 8,0m od linii rozgraniczającej drogi (...) 2KDL, (...)”;
- **3ZP**, nie uwzględniono ustaleń zawartych w części tekstowej uchwały, tj. § 18 pkt 4 uchwały, do jej części graficznej.

Z powyższego wynika zatem, iż uchwałodawca nie określił lub nie ustalił w sposób jednoznaczny obligatoryjnego elementu, wymaganego w przypadku terenów przeznaczonych pod zabudowę. Warto zaznaczyć również, iż wykazana wyżej ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu.

Wskazać także należy, iż w przedmiotowym planie miejscowym w **ramach terenu usług sakralnych, oznaczonych symbolem 1UK, nie określono maksymalnej wysokości zabudowy**, dla przeznaczenia podstawowego, tj. budynku kościoła. Dla ww. jednostki terenowej w § 42 ust. 2 pkt 2 lit. c tiret pierwsze uchwały, zawarto ustalenie w brzmieniu: „2) Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (...) c) **wysokość zabudowy - budynku kościoła: wysokość - wg. stanu istniejącego**,”, które nie wypełnia normy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu. Jak już wspomniano na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego wskazane w ww. przepisach, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego. Zatem brak określenia gabarytów obiektów budowlanych, w tym maksymalnej wysokości zabudowy, dopuszczonych w ramach terenów przeznaczonych pod zabudowę, wprost narusza dyspozycję ww. przepisów prawa. Zaznaczyć przy tym należy, że parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602). W przypadku wysokości zabudowy, parametrem tym, jest wysokość określona w systemie metrycznym. Kwestionowane ustalenie uchwały, dopuszczające określenie maksymalnej wysokości zabudowy według stanu istniejącego, nie spełnia normy prawnej, bowiem *de facto* nie określa tego parametru w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie maksymalnej wysokości zabudowy musi jednoznacznie wynikać z treści uchwały, gdyż dopiero wtedy stanowi precyzyjną i jednoznaczną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. Ustalenie tej normy nie może polegać na dowolnej interpretacji ustaleń planu, jak też nie może być przekazane do jej ustalenia, innemu organowi na etapie stosowania planu przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planu muszą

zawierać normy, których stosowanie nie wymaga domyślnej interpretacji przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowań administracyjnych.

Brak określenia lub ustalenia w sposób niejednoznaczny parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, tj. np. linii zabudowy czy maksymalnej wysokości zabudowy (gabarytów obiektów), stanowiących obligatoryjne elementy kształtujące zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu w indywidualnych postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia na budowę, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy.

Dodać należy, iż ustalenia w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu wpływają na wartość nieruchomości. Należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najczęściej emocje wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

W związku z powyższym niezbędnym jest stwierdzenie nieważności części tekstowej oraz graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 3U/MN, 1R, 3ZP, 1ZC, 1WW i 1UK.

Organ nadzoru przypomina również, iż stosownie do cytowanego na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, wielkości powierzchni zabudowy oraz udziału powierzchni biologicznie czynnej powinny być określone w stosunku do powierzchni działki lub terenu.

Tymczasem, na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego:

- wielkość powierzchni zabudowy ustalona została w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie zaś w odniesieniu do działki lub terenu; powyższe dotyczy ustaleń zawartych w: § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 38 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 38 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 39 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 39 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 40 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 42 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 42 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 43 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 43 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 44 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 44 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 45 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 45 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 54 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret pierwsze, § 56 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret pierwsze, § 65 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 65 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 66 ust. 2 pkt 2 lit. a oraz § 66 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret pierwsze uchwały;
- udział powierzchni biologicznie czynnej ustalony został w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie zaś w odniesieniu do działki lub terenu; powyższe dotyczy ustaleń zawartych w: § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie, § 38 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 38 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie, § 39 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 39 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie, § 40 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie, § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie, § 42 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 42 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie, § 43 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 43 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie, § 44 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 44 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie, § 45 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 45 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie, § 54 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret drugie, § 56 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret drugie, § 65 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 65 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie, § 66 ust. 2 pkt 2 lit. a, § 66 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret drugie uchwały.

W kontekście ww. ustaleń, organ nadzoru wskazuje, iż pojęcie „działki budowlanej”, zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”.

Pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej zawarto pojęcie „*nieruchomości gruntowej*”, a także „*działki gruntu*”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działce gruntu* – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r. poz. 542 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro zatem na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [*§ 9 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu lokalny prawodawca operuje pojęciem: „*działka budowlana*”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „*działki*”.

Należy podkreślić, iż realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, bowiem to właśnie w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów.

Organ nadzoru wskazuje, że ustalenie wskaźników w zakresie zasad zagospodarowania terenu w odniesieniu do działki budowlanej jest możliwe dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r., tj. po zmianie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Podjęcie przez Radę Miejską w Mszczonowie w dniu 12 listopada 2007 r. uchwały intencyjnej Nr XV/124/07 wskazuje, że ustalenie powyższych wskaźników powinno być oparte o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące przed nowelizacją ww. ustawy.

Tym samym, w przypadku powierzchni zabudowy, a także udziału powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnik ten **winien odnosić się do powierzchni działki lub terenu**, nie zaś do działki budowlanej. Wskazane powyżej ustalenia uchwały dotyczące określenia wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy, a także udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do działki budowlanej, dla terenów przeznaczonych pod planowaną zabudowę, stanowią o naruszeniu dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, dotyczącego obligatoryjnych elementów ustaleń planu miejscowego.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ww. ustaleń., przy czym organ nadzoru wziął pod uwagę fakt, jednoczesnego stwierdzenia nieważności ustaleń odnoszących się do terenów oznaczonych symbolami: 3U/MN, 1R, 3ZP, 1ZC, 1WW i 1UK.

Podejmując przedmiotową uchwałę doszło również do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego należy ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Tymczasem w przedmiotowym planie miejscowym w:

– § 38 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie i § 39 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3) *Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości*

a) *minimalne powierzchnie działek*

-1000 m²

*-ustalenia minimalnych powierzchni działek nie dotyczą: działek **wydzielanych** dla potrzeb lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych.”;*

– § 40 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „3) *Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału*

a) *minimalne powierzchnie działek 1500 m², ustalenia minimalnych powierzchni działek nie dotyczą: działek **wydzielanych** dla potrzeb lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych.”;*

– § 66 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: „3) *Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości*

a) *minimalna powierzchnia działki 1100 m²*

*-ustalenia minimalnych powierzchni działek nie dotyczą: działek **wydzielanych** dla potrzeb lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych.”.*

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie **parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości**, tj. określenie: **minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego**.

Tymczasem z cytowanych powyżej ustaleń planu miejscowego zamiast zapisów dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, wprowadzono także ustalenia, dotyczące zasad dokonywania **podziału nieruchomości**.

W kontekście powyższych unormowań, wskazać należy, że procedura *scalania i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi **dwie różne, odrębne procedury** określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „*Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw*

do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalenia i podziału.

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, innych niż dokonywane w trybie scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może z kolei nastąpić, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., jednakże jedynie dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r., a więc przepis ten nie znajduje swojego zastosowania w przedmiotowej sprawie.

Powyższe oznacza, iż Rada Miejska w Mszczonowie nie była uprawniona do formułowania ustaleń dotyczących wydzielanych działek, o których mowa w: **§ 38 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie, § 39 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie, § 40 ust. 2 pkt 3 lit. a, § 66 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret pierwsze** uchwały. Z przytaczanych przepisów jednoznacznie wynika, iż warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, dopuszczać lub nie, podział nieruchomości na obszarze objętym planem. Pomimo tego, w przywołanych powyżej ustaleniach uchwały Rada określiła zasady wydzielania działek.

Zawierając, w omawianych przepisach, regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości Rada Miejska w Mszczonowie naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie.

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż przepisy gminne, a takim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mogą być wydane wyłącznie w zakresie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż ustawodawca w sposób wyraźny i jednoznaczny wyraził swą intencję, co do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. W sposób jasny i wyraźny dokonał również zmian w przedmiotowej ustawie dodając art. 15 ust. 3 pkt 10 (dla procedur rozpoczętych po 21 października 2010 r.) umożliwiając tym samym określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej. W doktrynie prawa wykształcone zostały zasady, co ważniejsze

zaakceptowane przez judykaturę, hierarchicznego stosowania poszczególnych rodzajów wykładni. Pierwszeństwo ma wykładnia językowa (gramatyczna), na której poprzestajemy wtedy, kiedy sens przepisu jest wystarczająco jasny przy zastosowaniu dyrektyw językowych. Do kolejnych rodzajów wykładni można sięgać wtedy, gdy wynik wykładni językowej nie jest zadowalający, ze względu na brak jednoznaczności otrzymanej interpretacji. W tym przypadku przepisy są jednoznaczne. Niemniej jednak należy przywołać, w tym miejscu, również zasadę racjonalnego ustawodawcy, który unika tworzenia przepisów zbędnych, czy też powtarzających normy prawne zawarte już w tej samej ustawie. Gdyby przyjąć, iż istnieje przesłanka do określenia zasad podziału nieruchomości rozumianych, jako scalenie i podział nieruchomości, to czemuż służyć by miała zmiana ustawy polegająca na dodaniu możliwości określenia parametru nowo wydzielanej działki budowlanej (o której mowa w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z. p.) skoro można by to było zrobić w oparciu o przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.?

Reasumując, wskazać należy, iż ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, są obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego, przy czym organ nadzoru w pełni podziela pogląd zawarty w uzasadnieniach do wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12 oraz z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ustalenia: § 38 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie, § 39 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie, § 40 ust. 2 pkt 3 lit. a oraz § 66 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret pierwsze uchwały, w odniesieniu do sformułowania „wydzielanych”, naruszają dyspozycję art. 15 ustawy o p.z.p. wykraczając poza materię przyznaną przez ustawodawcę do regulacji w ramach ustaleń planu miejscowego.

W judykaturze poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie odrębności procedury podziału nieruchomości oraz procedury scalenia i podziału nieruchomości, podzielono m.in. w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, z którego wynika, iż wszelkie zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczące zasad podziału nieruchomości pozostają poza zawartą w art. 15 ustawy o p.z.p. kompetencją. „Istotą scalenia i późniejszego podziału nieruchomości jest stworzenie podstaw dla bardziej efektywnego wykorzystania i zagospodarowania terenów przeznaczonych na szczególne inwestycje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie to ma na celu przede wszystkim ułatwienie realizacji globalnej i kompleksowej zmiany konfiguracji rozmieszczenia poszczególnych nieruchomości celem korzystniejszego ich zagospodarowania, stworzenia dostępu do dróg publicznych, uzbrojenia oraz urządzenia infrastruktury technicznej. W uproszczeniu można przyjąć, że scalenie polega na połączeniu w jedną całość kilku czy nawet kilkudziesięciu rozdrobnionych lub też niekorzystnie położonych nieruchomości celem późniejszego dokonania ponownego podziału na tę samą ilość nieruchomości, które podlegały scaleniu, z zachowaniem proporcji w zakresie powierzchni tych scalonych nieruchomości, jednakże ze zmianą w zakresie ich usytuowania a także przeznaczenia - z jednoczesnym wydzieleniem odpowiednich dróg i urządzeniem infrastruktury technicznej dla wszystkich nieruchomości biorących udział w scaleniu. Ma to na celu efektywniejsze wykorzystanie określonego terenu. "Scalenie i podział" obejmuje więcej niż jedną nieruchomość, w konsekwencji powyższego w postępowaniu tym występuje zarówno wielość podmiotów w nim uczestniczących jak i wielość przedmiotów [nieruchomości]. W postępowaniu tym reprezentowane są indywidualne interesy poszczególnych jednostek jak również interesy wspólne dla wszystkich zainteresowanych łącznie z odniesieniem także do celów publicznych. Stąd też ustawodawca, uwzględniając złożoność ww procedury i wielość podmiotów w niej uczestniczących, wielkość objętego postępowaniem terenu a także okoliczność, że dotychczas niekorzystnie usytuowane i o niekorzystnych parametrach nieruchomości w wyniku tego postępowania mają zyskać pożądany z punktu widzenia planowania i zagospodarowania

przestrzennego – efekt – uznał za konieczne określenie w planie zasad scalenia i podziału. Zgodnie z § 4 ust. 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”. Tego typu ustalenia mogą być respektowane wyłącznie na dużym obszarze w ramach procedury kształtowania przestrzennego danego terenu.

Czym innym jest natomiast „podział nieruchomości”, który zresztą nie został ustawowo zdefiniowany. W doktrynie, w zależności od kontekstu, wyróżnia się podział „prawny”; podział „wieczystoksięgowy” albo wyłącznie administracyjny [inaczej „geodezyjny” lub „ewidencyjny”] podział nieruchomości (por. np. G Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości, Problematyka prawna*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 241, 562; M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 442 i n). Zasady i tryb administracyjnego postępowania o podział nieruchomości regulują przepisy zawarte w art. 92 – 100 ugn oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. 2004, Nr 268, poz. 2663). Przedmiotem takiego administracyjnego postępowania podziałowego jest zatwierdzenie w formie decyzji administracyjnej projektu podziału nieruchomości, tj. zatwierdzenie geodezyjnego (ewidencyjnego) wydzielenia w ramach jednej działki ewidencyjnej większej liczby działek ewidencyjnych.

Mylenie tych dwóch procedur (scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości) i ustanawianie w mpzp zamiennych ustaleń w tym zakresie – z punktu widzenia techniki legislacyjnej należy uznać za niedopuszczalne. (...) Sporny plan dopuszcza np. "możliwość dokonywania podziału na działki budowlane" bądź ustanawia zakaz takiego podziału (np. w § 17 ust. 4 uchwały, § 21 ust. 5 uchwały, w § 23 ust. 4 uchwały) a przy tym (również bez podstawy prawnej) określa parametry: minimalnej szerokości wydzielanych działek budowlanych, powierzchni wydzielanej działki oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 11 ust. 9, § 13 ust. 8, § 15 ust. 7 i § 16 ust. 6 uchwały, w § 8 ust. 20 uchwały). Trzeba podkreślić, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 upzp w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziału nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Aktualne brzmienie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również nie daje podstaw do określania w planie zasad podziału nieruchomości gdyż wszelkie wymogi w tym zakresie określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Określenie w mpzp minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może nastąpić (zresztą fakultatywnie) w oparciu o art. 15 ust. 3 ust. 10 upzp dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro zatem Rada Gminy P. , przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu [...] czerwca 2010 r. (uchwała Nr [...]), to tym samym, jak słusznie zarzucił Wojewoda, nie miała podstaw do określenia w mpzp zarówno minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, a tym bardziej nie miała podstaw prawnych do określenia minimalnej szerokości frontu działki budowlanej w odniesieniu do trybu podziału czy kąta położenia granic w stosunku do przyległego pasa drogowego. (...) W tym kontekście należy jednoznacznie podkreślić, że przedmiotem pojedynczego podziału nieruchomości jest konkretna działka ewidencyjna, która już z samego założenia tj. przed dokonaniem podziału (ani gdy chodzi o szerokość frontu ani gdy chodzi o kąt położenia granic w stosunku do drogi) może nie spełniać parametrów określonych w mpzp. Utrzymanie powyższych zapisów planu w obrocie prawnym skutkowałoby niezasadnym ograniczeniem konstytucyjnie chronionego prawa własności a w szczególności prawa do dysponowania i rozporządzania nieruchomością. Wszelkie ograniczenia prawa własności po pierwsze winny być

proporcjonalne do zamierzonego celu a ponadto winny wynikać wyłącznie z aktu prawa o randze ustawowej a nie z aktu prawa miejscowego. Wprowadzenie w mpzp ograniczeń prawa własności musi mieć umocowanie w ustawie, a tego, gdy chodzi o zasady podziału nieruchomości ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje."

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż plan miejscowy, o czym mowa wyżej, nie może zawierać jakichkolwiek ustaleń dotyczących podziałów nieruchomości. Kwestie dotyczące procedury scalenia i podziału oraz jej odmienności od procedury podziału nieruchomości, a także zakazów podziałów nieruchomości były już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, m.in. w sprawach:

- sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 z dnia 15 października 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 2673/12 z dnia 27 marca 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 897/13 z dnia 12 lutego 2014 r.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń: **§ 38 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie i § 39 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie**, w zakresie sformułowania „(...) wydzielanych (...)” oraz **§ 40 ust. 2 pkt 3 lit. a** uchwały, w zakresie sformułowania „(...) wydzielanych (...)”, w odniesieniu do jednostek terenowych: 1U/MN, 2U/MN, 4U/MN, 5U/MN, 6U/MN, 7U/MN, 8U/MN i 9U/MN, przy czym organ nadzoru wziął pod uwagę fakt, jednoczesnego stwierdzenia nieważności ustaleń odnoszących się do terenów oznaczonych symbolami: 3U/MN i 1WW.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie obowiązku określenia linii zabudowy;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy (gabarytów obiektów) dla wszystkich obiektów budowlanych;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie jednoznacznego określenia udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki lub terenu;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP, w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIII/163/16 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 1 czerwca 2016 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Osuchów”, w odniesieniu do ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej uchwały, w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 3U/MN, 1R, 3ZP, 1ZC, 1WW i 1UK;
- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej”;
- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 38 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej”;
- § 38 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 38 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 38 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania „(...) wydzielanych (...)”;
- § 39 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej”;
- § 39 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 39 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 39 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania „(...) wydzielanych (...)”;
- § 40 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 40 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 40 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania „(...) wydzielanych (...)”;
- § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej”;
- § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 43 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej”;
- § 43 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 43 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 44 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej”;
- § 44 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 44 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 45 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej”;
- § 45 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 45 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 56 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)” dla terenu 2ZC;
- § 65 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej”;
- § 65 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 65 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...) budowlanej (...)”;

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MZCZONOWIECKI

Zdzisław Sipiera